**Auszüge aus Doktor-Dissertationen**
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen.
Jahrgang 1925.

# Die Bedeutung der Rheinischen und Westfälischen Samtgemeindeverfassung für die kommunale Verwaltungsreform.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Von

**Werner Koch,**
Gerichtsreferendar in Dülmen i. W.

Gutachter: Privatdozent Dr. iur. Hermann Mirbt.
Gegengutachter: Geheimer Justizrat Professor
D. Dr. Paul Schoen.

Schon lange befriedigt die gegenwärtige, provinziell verschiedene Landgemeindeverfassung Preußens infolge der rechtlichen und wirtschaftlichen Entwickelung nicht mehr die an sie gestellten Anforderungen. Für eine Neuordnung, die nur als Teil der allgemeinen Verwaltungsreform und unter steter Berücksichtigung der bei dieser obwaltenden großen Gesichtspunkte erledigt werden darf, kann nur die in den entwickeltsten und kommunal am schwierigsten zu verwaltenden Provinzen Rheinland und Westfalen aufs beste bewährte Verfassung als Vorbild dienen.

Die im großen und ganzen gleichen Verfassungen der beiden Provinzen sind durchaus verschiedenen Wurzeln entwachsen. Die rheinische Verfassung entstammt dem französischen Recht. Frankreich organisierte die Verwaltung Rheinlands während dessen politischer Zugehörigkeit zu ihm nach dem französischen Mairiesystem. Die westfälische Verfassung hingegen ist deutschen Ursprungs und wurzelt in der alten westfälischen Drostei- und späteren Aemterverfassung. Nach der Eingliederung beider Provinzen in den preußischen Staatsverband wurden ihre Verfassungen, was das wesenhafte angeht, beibehalten.

Das Kennzeichen der Landgemeindeverfassung der Westprovinzen ist die Samtgemeinde, d. i. ein aus mehreren Landgemeinden bestehender Zweckverband ganz besonderer Art, der nämlich außer den bekannten Merkmalen des Zweckverbandes noch die aufweist, daß er eine gesetzliche Vereinigung mit von vornherein feststehenden Grenzen ist, die in von vornherein unbegrenzter Fülle alle diejenigen Angelegenheiten wahrnimmt, die die Kräfte der einzelnen Mitglieder übersteigen. Die Aufgaben der Samtgemeinde gliedern sich in Selbstverwaltungsaufgaben, die sie als Kommunalverband erledigt und die auf der Gemeindeordnung oder auf Sondergesetzen beruhen, und in Auftragsaufgaben, die sie als unterster Bezirk staatlicher Verwaltung wahrnimmt. Ihre Organe sind für die Selbstverwaltungsaufgaben der Samtvorsteher und die Samtvertretung, für die Auftragsaufgaben nur der Samtvorsteher. Ursprünglich sollten die Auftragsaufgaben das Haupttätigkeitsgebiet der Samtgemeinde bilden. Die Macht der tatsächlichen Verhältnisse in den aufblühenden Provinzen aber, die die Gemeinden vor große kommunale Aufgaben stellte, hat den kommunalen Aufgaben den Vorrang zugewiesen.

Was bei der Neuregelung der Materie die formale Seite angeht, so rechtfertigt das Verschwinden des rechtlichen Unterschiedes zwischen Stadt- und Landgemeinden eine für Stadt- und Landgemeinden getrennte Behandlung nicht mehr[1]). Ebenso erscheint infolge der fast gänzlichen Aufhebung der rechtlichen und der Milderung der wirtschaftlichen Verschiedenheit der preußischen Provinzen eine einzige preußische Gemeindeordnung das vorteilhaftere.

Der Kernpunkt der Reform ist die Schaffung leistungsfähiger Gebilde, die in der Lage sind, ihre pflichthaften und faktisch notwendigen, formell freiwilligen Aufgaben zu erfüllen, ohne ihre Bürger übermäßig zu belasten und die über die persönlichen Kräfte zur Erledigung dieser Aufgaben verfügen. Die Leistungsunfähigkeit ist eine der beklagtesten Mängel der preußischen Verfassungen außerhalb der Westprovinzen. Es ist natürlich unpraktisch, die Leistungsfähigkeit von der Statuierung fixer Zahlen über

---

[1]) Die Staatsregierung hat im 22. Ausschuß des Landtags einen Entwurf einer für Stadt und Land gemeinsamen Gemeindeordnung eingebracht, der nach der 3. Lesung der Stadt- und Landgemeindeordnung zwar zur Beratung, aber wegen der vorzeitigen Auflösung des Landtags nicht mehr zur Beschlußfassung gelangte.

die Einwohnerzahl abhängig zu machen, doch ist es möglich, gewisse Grundsätze aufzustellen. Schon 1815, als dasselbe Problem zur Beratung stand, stellte Staatsrat Köhler auf Grund sorgfältigster Berechnungen als unterste Grenze für eine leistungsfähige Gemeinde eine Bewohnerzahl von 1000 und eine Feuerstättenzahl von 300 auf. Das wird sicher heute noch Geltung haben. Es hatten aber nach der letzten Volkszählung 47 379 Gemeinden weniger als 1000 Einwohner, darunter 28 176 weniger als 500 und 13 259 weniger als 100. Demnach entfällt 1/3 der preußischen Bevölkerung auf Gemeinden unter 1000 Einwohner, also auf kommunale Gebilde, die Köhler als lebensunfähig bezeichnet. Daß diese Gebilde tatsächlich lebensunfähig sind, wird auch seit einem Menschenalter allgemein anerkannt. Ich verweise auf Minister Herrfurth[2]), auf Drews[3]), Kuth[4]), die jetzige Staatsregierung, den Landtag, den Staatsrat[5]) u. a. m.

Als Mittel, diesem Uebelstande abzuhelfen, muß, rein theoretisch gesehen, die Zusammenlegung leistungsunfähiger Gebilde mit anderen zu einer neuen kommunalen Einheit der einfachste und erfolgreichste Weg sein. In einer großen Zahl der Fälle wird dieser Weg auch praktisch gangbar und daher, da er das Ideal der Reform, die Schaffung des untersten Kommunalbezirks als leistungsfähiges Gebilde darstellt, auch zu erstreben sein. Leider ist diese Möglichkeit aber nicht überall gegeben. Das im Osten des Landes vorherrschende Dorfschaftssystem wie auch die geographische Lage (Flüsse, Gebirge) und die oft schwache Besiedelung würden den Verlust der wirtschaftlichen Einheitlichkeit bewirken; denn es ist klar, daß die Gemeinde bei Gefahr des Verlustes eines gedeihlichen Zusammenwirkens ihrer einzelnen Teile nicht einen beliebig großen Umfang haben kann.

In diesen Fällen bleibt nur ein Ausweg: die Uebertragung aller die Kräfte der Gemeinden übersteigenden Aufgaben auf ein Gebilde höherer Art. Als solches kann nur der Kreis oder ein Zwischenglied zwischen Kreis und Gemeinde in Frage kommen. Der erstere Weg ist im Osten

---

[2]) Im Abgeordnetenhaus am 25. Februar 1890.

[3]) In seinen „Grundzügen der Verwaltungsreform", Berlin 1919.

[4]) In seinem Buche „Zur Verwaltungsreform", Köln 1917. S. 65 ff.

[5]) In den Entwürfen zur neuen Landgemeindeordnung nebst Begründungen, sowie den Beratungen des Landtags und Staatsrats dazu. Drucksachen des Staatsrats 1922, Nr. 233, 234, 319, des Landtages 1921—24, Nr. 4235, 0420 A und B.

Preußens bislang beschritten, ohne sich bewährt zu haben. Die Erledigung materieller Gemeindeaufgaben bedingt eine wirtschaftliche Einheitlichkeit, die dem Kreise fehlt. Dadurch entstehen dauernde Gegensätze im Kreise, die, wie zu bekannt, eine gedeihliche kommunale Verwaltung nicht zulassen. Ferner geht es nicht an, den Kreis, der in der Hauptsache ein Organ der Staatsverwaltung ist, mit kleinen Gemeindeaufgaben zu überlasten. Dazu ist der Landrat zu schade.

Eine zweite Möglichkeit bietet die Bildung von Verwaltungsstellen des Kreises für mehrere Gemeinden mit einer gewissen Selbständigkeit in der Bearbeitung der ihnen vom Kreis übertragenen Aufgaben, wie wir sie nach geltendem Recht im Distriktskommissariat kennen. Dieses System leidet aber an seiner inneren Unwahrhaftigkeit, da nicht einzusehen ist, weshalb gemeindliche Aufgaben von Verwaltungsstellen des Kreises erledigt werden sollen, wenn ebensogut selbständige Gemeindeverbände die Erledigung vornehmen können.

Damit kommen wir zur letzten Möglichkeit, der Schaffung selbständiger kommunaler Gebilde. Das geltende Recht kennt hierfür zwei Spielarten: den Zweckverband i. e. S. und die Samtgemeinde. Die Schaffung des Zweckverbandes ist schon nach geltendem Recht auf Grund des Gesetzes vom 19. Juni 1911 möglich. Daß er das Problem der leistungsunfähigen Gemeinde nicht zu lösen vermochte, zeigt seine Unzulänglichkeit, die darin zu suchen ist, daß er nicht überall dort, wo die Leistungsunfähigkeit es erfordert, kraft Gesetzes gebildet werden muß. Die freiwillige Bildung von Zweckverbänden scheitert an der oft kleinlichsten Gründen entspringenden Abneigung der Landbevölkerung zur Organisierung in nicht notwendigen Verbänden. Eine Zwangsbildung durch den Oberpräsidenten ist aber unerwünscht, da ein so tiefer Eingriff in das Selbstverwaltungsleben einer Gemeinde durch eine nachgeordnete Verwaltungsbehörde nicht erträglich erscheint. Es bleibt demnach nur die Möglichkeit der Schaffung der Samtgemeinde, deren Organisation die Fehler des Zweckverbandes vermeidet, weil sie einmal kraft Gesetzes gebildet werden muß und ferner für alle kommunalen Aufgaben, für die die Gemeinde zu leistungsschwach ist, notwendig kompetent ist.

Die praktischen Erfahrungen, die man mit der Samtgemeinde gemacht hat, sind außerordentlich gute gewesen. Es sei hingewiesen auf Ungarn, wo seit 1886 die Samtge-

meinde als „kör“ besteht, ferner auf Rheinland, Westfalen und Schleswig-Holstein. Gegner der Samtgemeindeverfassung dieser Provinzen sind wenige, desto größer ist die Zahl ihrer Lobredner[6]). Die Gegner der Einführung der Samtgemeinde im preußischen Osten behaupten, die Samtgemeinde passe nicht für diese Provinzen, sie schränke die Selbstverwaltung ein, verlängere den Instanzenzug und sei zu kostspielig, Gründe, die bei näherer Betrachtung nicht stichhaltig erscheinen. Zunächst sei daran erinnert, daß sich auch im Osten vor 100 Jahren die Samtgemeinde als Woytbezirk segensreich bewährte. Was die Einschränkung der Selbstverwaltung angeht, so handelt es sich ja gerade darum, die Grundlage für die Selbstverwaltung, die Leistungsfähigkeit, zu schaffen. Zudem ist es an sich auch gleichgültig, wo Selbstverwaltung ausgeübt wird, ob in einem engeren oder weiteren Bezirk. Eine neue Instanz wird sodann nicht geschaffen, da die Samtgemeinde nicht über der Gemeinde, sondern neben ihr zur Erledigung gewisser Gemeindeaufgaben steht und daher juristisch nicht den Charakter einer Instanz hat. Ohne Frage bringt die Einführung der Samtgemeinde im Osten erstmalig erhöhte Ausgaben, die gemildert werden können durch die Anlehnung an die bestehenden Amtsbezirke und Distrikte. Auf die Dauer aber wird ohne Zweifel durch die bessere Verwaltung gegenüber dem heutigen Zustande eine Ersparnis eintreten. Das beweist ein Vergleich zwischen östlichen und westlichen Gemeinde- und Kreisetats. Wenn die finanzielle Not des Landes augenblicklich neue Ausgaben verbietet, so ist zu bedenken, daß die neue Landgemeindeordnung für Menschenalter geschaffen wird und der augenblicklichen vorübergehenden Verhältnisse nicht in der prinzipiellen Ausgestaltung, sondern in der zeitweiligen Sistierung der Bestimmungen, die eine Mehrausgabe erfordern, Rechnung zu tragen ist.

Die Verwaltungsreform wird ferner das Problem der Gutsbezirke zu lösen haben. Dieses ist weniger ein politisches als ein wirtschaftlich-finanzielles, weshalb dieser Gesichtspunkt die ausschlaggebende Rolle spielen wird. Wo aus diesem Grunde die Auflösung dem Wohle der Bürger entgegensteht, wird sie daher zu unterbleiben haben.

---

[6]) Es sei hingewiesen auf Bethmann-Hollweg am 7. 7. 1907 im Abgeordnetenhaus, Freund 1909 im rhein. Landtag, Landrat von Laer ebendort, ferner Winkelmann im 44. Band der Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Zorn am 22. 5. 1906 auf dem Landgemeindetag in Münster u. a. m.

Man erwartet ferner von der Reform Erfüllung der an sich berechtigten Forderung nach Stärkung der Selbstverwaltung. Mittel zur Stärkung sind außer der obengenannten Schaffung leistungsfähiger Gebilde die Bestimmung der Gemeindeorgane durch die Gemeinde selbst. Hier kommt die Bestellung der rhein. und westf. Samtvorsteher, der Landbürgermeister und Amtmänner in Frage, die zur Zeit noch vom Oberpräsidenten ernannt werden. Die Reform wird ihre Wahl bringen. Ueber die Notwendigkeit der Wiederherstellung der finanziellen Selbständigkeit der Gemeinden verlohnt es sich kaum noch zu sprechen; so allgemein anerkannt ist sie. Es kommt hier die Beseitigung des Dotationssystems und Wiedereinführung des Zuschlagssystems hauptsächlich zur Einkommensteuer in Frage. Es bleibt dann noch die Erweiterung des Kreises der Selbstverwaltungsangelegenheiten auf Kosten der Auftragsangelegenheiten. Hier handelt es sich in erster Linie um die Polizei. Nach den in der preußischen Geschichte mißglückten Versuchen kann in dieser Zeit erst recht nicht eine allgemeine Kommunalisierung in Frage kommen; wohl dagegen eine teilweise, z. B. die der Wohnungs-, Bau- und Wegepolizei sowie der Materien, die eine zwangsweise Verpflichtung zur Teilnahme an kommunalen Einrichtungen betreffen. Bezüglich des Kataster- und Schulwesens dagegen scheint aus Gründen des Staatswohls die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes geboten. Die Stärkung der Selbstverwaltung bedingt sodann eine Einschränkung der staatlichen Aufsichtsrechte. Hier geht das Streben dahin, statt des sogenannten allgemeinen Aufsichtsrechts eine gesetzliche Umgrenzung der einzelnen Aufsichtsbefugnisse zu erreichen. In sachlicher Beziehung kommt zur Erhaltung einer gesetzmäßigen Verwaltung das Beanstandungsrecht der Aufsichtsbehörde gegen gesetzwidrige Gemeindebeschlüsse in Frage, das zweckmäßigerweise von der Aufsichtsbehörde direkt anstatt im Wege der Anweisung an den Gemeindevorstand ausgeübt wird. Zur Erhaltung einer zweckmäßigen Verwaltung kennt das geltende Recht das Genehmigungsverfahren von Gemeindebeschlüssen. Im Wesen dasselbe ist das Bestätigungsverfahren beim Aufsichtsrecht in persönlicher Beziehung. In beiden Fällen erscheint mir das Einspruchsverfahren, bei dem der Staat die Möglichkeit der Beseitigung eines an sich ohne seine Mitwirkung gültig werdenden Gemeindebeschlusses hat, gegenüber dem Genehmigungs-(Bestätigungs-) verfahren, bei dem der Staat zum Gültigwerden des Be-

schlusses notwendig mitwirken muß, aus Gründen der Arbeitsersparnis und Stärkung der Selbstverwaltung praktischer. Bezüglich der Autonomie bedarf es der Aufrechterhaltung des bestehenden Rechtszustandes, d. h. der Möglichkeit, auch praeter legem Ortsgesetze zu erlassen, da es nicht möglich ist, die für alle Gemeinwesen verschiedenen Verhältnisse im Staatsgesetz zu berücksichtigen.

Die Auftragsangelegenheiten sind bislang dem Gemeindevorstand übertragen. Man wird aber dem tatsächlichen Zustande besser gerecht, wenn sie der Gemeinde übertragen werden, da diese es ist, die ihr Vermögen, ihre Einrichtungen und auch ihre Beamten zur Verfügung stellt. Sie werden in Zukunft aber auch der Samtgemeinde zu übertragen sein. Denn wenn die Kräfte der Gemeinde nicht ausreichen, ihre eigenen Angelegenheiten wahrzunehmen, so daß die Bildung einer Samtgemeinde nötig wird, dann wird sie erst recht keine fremden Aufgaben erledigen können. Es entspricht aber der Billigkeit, daß der Staat in Zukunft den Samtgemeinden die Kosten der (staatl.) Auftragsangelegenheiten ersetzt.

Was die innere Gemeindeorganisation angeht, so steht die Beibehaltung des bestehenden besseren Einkörperschaftssystems gegenüber dem Zweikörperschaftssystem zumal auf dem Lande wohl außer jeder Diskussion. Die Frage ist nur, ob es sich nicht empfiehlt, es zum sog. (südl.) Stadtratssystem, dessen Vorzüge immer mehr anerkannt werden, zu modifizieren.

Gegenüber dem in den Westprovinzen bestehenden Zustand wird die Reform eine scharfe Trennung zwischen Gemeinde und Samtgemeinde durchzuführen haben. Die Gemeindeangelegenheiten gebühren dem Gemeindevorsteher und der Gemeindevertretung, die Samtgemeindeangelegenheiten dem Samtvorsteher und der Samtvertretung. Aus praktischen Gründen wird jedoch den Gemeindevorstehern Sitz und Stimme in der Samtvertretung und dem Samtvorsteher wenigstens — da Reichsrecht der gleichen Behandlung entgegensteht — beratende Stimme in den Gemeindevertretungen zu geben sein.

Bezüglich der Beschaffung der Mittel für die Samtgemeindeverwaltung hat sich der Weg der Besteuerung der Mitgliedsgemeinden (Umlageverfahren) in den Westprovinzen bewährt. Dagegen wird den Samtgemeinden auch das Recht der indirekten Besteuerung der Bürger aus Gründen der Förderung der Sparsamkeit in der Samtgemeindeverwaltung und der Gleichartigkeit der Besteuerung

zu geben sein. Die fast regelmäßige Uebernahme der Wegebaulasten erfordert für die Samtgemeinde auch das Recht, Naturaldienste fordern zu können.

Die Kompetenz-Kompetenz wird der Samtgemeinde das Recht geben, den von ihr wahrzunehmenden Kreis der Selbstverwaltungsangelegenheiten selbst zu bestimmen. Diese Bestimmung darf aber weder der Samtgemeinde unbedingt allein zustehen, noch von der Zustimmung der Einzelgemeinde abhängig gemacht werden. Streitfalls muß die Beschlußbehörde entscheiden.

Die Rechtsmittel müssen für Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten verschieden geregelt werden. Für die ersteren ist ein Beschwerdeverfahren bei den Staatsbehörden, das dem Prinzip der Selbstverwaltung widerspricht, nicht angängig, dagegen für die Auftragsangelegenheiten, die ja Staatsangelegenheiten sind, das gegebene. Für die Selbstverwaltungsangelegenheiten kommt nur ein Einspruchs- und Klageverfahren in Frage.

Bei der Aenderung von Gemeindegrenzen darf nur ein Gesichtspunkt eine unterschiedliche Regelung im Verfahren rechtfertigen: der Wille der Einwohner. Stimmen diese zu, dann kann die Aenderung im Verwaltungswege erfolgen, andernfalls bedarf es bei diesem bedeutsamsten Eingriff in die Selbstverwaltung eines Gesetzes.

Unvereinbar mit dem Wesen der Samtgemeinde ist ihres universellen Charakters wegen die Bildung eines Zweckverbandes aus allen oder einzelnen Gemeinden derselben Samtgemeinde. Keineswegs gilt aber dasselbe für Zweckverbände einer Samtgemeinde oder Gemeinde mit außenstehenden Korporationen, da es eine Fülle von gemeindlichen Aufgaben gibt, die die Grenzen einer Samtgemeinde überschreiten.

Seit der Revolution ist das Reformproblem in ein akutes Stadium getreten. Entwürfe einer Landgemeindeordnung von Minister Drews und der Regierung, die sich im großen und ganzen im Rahmen der obigen Ausführungen halten, sind in der Landesversammlung und dem verflossenen Landtag durchberaten worden. Daß dieser Landtag endlich die Landgemeinden aus dem Zustande veralteten, provisorischen und unsicheren Rechts herausführe, ist eine Hoffnung, die nicht enttäuscht werden möge.

---

A. W. Hayn's Erben, Berlin SW 68.